Analizy OSW

OŚRODEK STUDIÓW WSCHODNICH 3.03.2023 www.osw.waw.pl

# Powrót do rygorów: RFN wobec reformy zasad budżetowych w UE

Sebastian Płóciennik

Wśród tematów, które zostaną poruszone na Radzie Europejskiej w dniach 23–24 marca 2023 r., znajdzie się reforma paktu na rzecz stabilności i wzrostu (PSW). Chodzi o system reguł, których celem jest utrzymanie dyscypliny finansów publicznych państw członkowskich. Od lat zasady te są źródłem konfliktów między zwolennikami większej elastyczności i dowolności w wydawaniu środków budżetowych – zwłaszcza podczas kryzysów – a obrońcami stabilności makroekonomicznej i restrykcyjnego podejścia do finansów publicznych. W ostatnich latach spór nieco przygasł ze względu na zawieszenie obowiązywania paktu w trakcie pandemii. Ulgowe zasady kończą się jednak w 2023 r., dlatego na agendę UE pilnie powróciła kwestia reformy zasad fiskalnych.

**Krytyka dotychczasowego systemu**

Dotychczasowy system opiera się na dwóch generalnych wskaźnikach: dopuszczalnym poziomie zadłużenia publicznego wynoszącym 60% PKB oraz ograniczeniu deficytu finansów publicznych do maksymalnie 3%. W toku licznych zmian, które pojawiły się od czasu uchwalenia paktu w 1997 r., wprowadzono dodatkowe kryteria, reguły interpretacyjne i wyjątki. Do najważniejszych należy tzw. średnioterminowy cel budżetowy (*middle-term budgetary objective*, MTO), który odnosi się do deficytu strukturalnego „oczyszczonego" z wpływu cyklicznych wahań gospodarki. Daje on państwom nieco więcej swobody w zwiększaniu wydatków w okresach kryzysów koniunkturalnych. W forsowaniu stabilności fiskalnej ważną rolę odgrywa także tzw. zasada 1/20. Oznacza ona, że państwa z nadmiernym zadłużeniem muszą co roku obniżać dług o jedną dwudziestą wartości przekraczającej poziom referencyjny 60% PKB. Zgodnie z paktem państwa łamiące reguły muszą liczyć się uruchomieniem „procedury nadmiernego deficytu" (*excessive debt procedure*, EDP) oraz sankcjami, przy czym są one znacznie ostrzejsze w odniesieniu do członków strefy euro.

Ponowne wejście w życie powyższego systemu byłoby niewygodne dla niemal wszystkich uczestników integracji. Państwa z wysokim zadłużeniem, takie jak Włochy i Grecja, musiałyby szybko wdrożyć restrykcje fiskalne, co jest trudne do wyobrażenia z powodów politycznych. Byłby to również problem dla zwolenników ofensywy inwestycyjnej w Europie, która jest konieczna ze względu na wojnę na Ukrainie, kryzys energetyczny oraz potrzebę zwiększenia subwencji dla przemysłu w odpowiedzi na amerykańską ustawę IRA (Inflation Reduction Act). Z powrotu do dotychczasowych zasad nie byłyby też zadowolone państwa opowiadające się za twardą polityką fiskalną. Paktowi zarzuca się ogromne skomplikowanie reguł, nieprzejrzystość, nagromadzenie wyjątków, a także upolitycznienie i nierówne

traktowanie państw. Jego najjaskrawszym przykładem była odmowa wszczęcia przez Komisję Europejską postępowania w sprawie polityki budżetowej rządu w Paryżu w 2016 r., bo – cytując przewodniczącego Jean-Claude'a Junckera – „chodzi przecież o Francję". Niemniej nawet uruchomienie procedur naruszeniowych niewiele w obecnym reżimie oznacza – jak dotąd nie udało się bowiem przeforsować decyzji o sankcjach, ponieważ wymaga ona zgody wszystkich państw członkowskich.

**Propozycja Komisji Europejskiej**

Ramy negocjacji o przyszłości PSW wyznacza z jednej strony przekonanie wszystkich uczestników o konieczności uproszczenia reguł, z drugiej zaś – tradycyjny spór między Południem, domagającym się odejścia od dogmatycznej polityki redukcji długu, a Północą, oczekującą systemu skutecznie egzekwującego dyscyplinę finansową.

Propozycję wyjścia z impasu Komisja Europejska przedstawiła w listopadzie 2022 r. Istotą koncepcji jest przejście do ustalania indywidualnych, średnioterminowych planów redukcji długu dla państw członkowskich. W założeniu rządy miałyby cztery lata na osiągnięcie „ścieżki" fiskalnej – przede wszystkim dodatniego salda strukturalnego budżetu – pozwalającej na stopniową redukcję zadłużenia. Czas ten mógłby zostać wydłużony do siedmiu lat, jeśli państwa przedstawią plany reform strukturalnych i inwestycji przyczyniających się do wzmocnienia finansów publicznych. Powyższe propozycje oznaczają, że kontrowersyjna zasada 1/20, wymuszająca ostre restrykcje fiskalne, przestanie obowiązywać. Zmianie mają ulec również zasady nakładania sankcji, ponieważ dotychczasowa, oparta na odstraszaniu formuła okazała się nieefektywna. Kary mają być mniejsze, a przez to politycznie łatwiejsze do zastosowania.

**Niemcy sceptyczni**

Berlin przedstawił swoje propozycje reform jeszcze w sierpniu 2022 r. Dla ministra finansów Christiana Lindnera priorytetem było utrzymanie numerycznych kryteriów stabilności fiskalnej jako kotwic systemu. Jednocześnie dostrzegał on konieczność uproszczenia i bardziej przejrzystego sformułowania zasad szczegółowych, godził się także na renegocjowanie zasady 1/20. Nowy pakt powinien przede wszystkim pozwolić na łatwe stwierdzenie naruszenia dyscypliny oraz oferować skuteczne narzędzia jej egzekwowania. Niemcy oczekiwały, że reforma wymusi na państwach członkowskich redukcję zwiększonego przez pandemiczne wydatki zadłużenia oraz zbudowanie buforów finansowych na wypadek kolejnych kryzysów. W przeciwnym razie – jak obawiało się ministerstwo – rosnąć będzie presja na uruchamianie kolejnych „funduszy odbudowy" finansowanych dzięki emisji wspólnych obligacji.

Propozycję Komisji przyjęto w Niemczech z rozczarowaniem. Zasadniczy problem postrzegano w odchodzeniu od systemu opartego na regułach na rzecz indywidualnie negocjowanych ścieżek. Koncepcja KE nie eliminuje bowiem problemu upolitycznienia i niekoniecznie równego traktowania państw członkowskich przez urzędników z Brukseli. Mimo zapewnień Komisji, że metodologia tworzenia ścieżek będzie jednolita, w praktyce istnieje duże ryzyko usankcjonowania niesławnej zasady „*because it's France*". Część niemieckich ekspertów zaczęła więc postulować, by oceną sytuacji fiskalnej w państwach członkowskich zajęło się osobne, niezależne gremium, np. Europejska Rada Fiskalna – przynajmniej w teorii wolna od bieżącej presji politycznej. Kolejny zarzut ze strony Berlina dotyczył faktycznej skuteczności „indywidualnych ścieżek". Należy oczekiwać, że pod

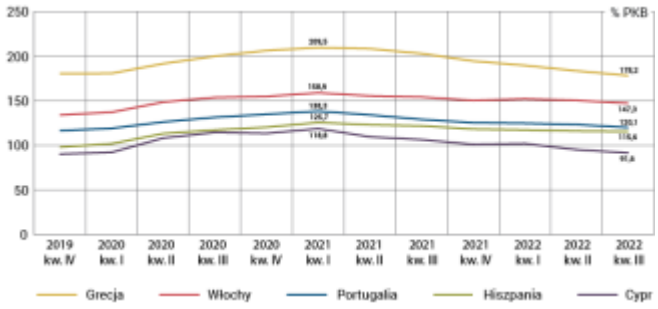
koniec czteroletnich (względnie siedmioletnich) okresów przejściowych rządy będą próbowały wynegocjować dodatkowy czas na konieczne działania adaptacyjne w zakresie finansów publicznych albo na złagodzenie oceny reform strukturalnych.

**Blok Północy w defensywie?**

W swojej krytyce pomysłów Komisji Europejskiej Niemcy nie są osamotnieni. Podobne opinie można usłyszeć w innych krajach Północy: Holandii, Danii, Austrii czy Finlandii, tradycyjnie uchodzących za jastrzębie w kwestiach polityki fiskalnej. Tym razem przeforsowanie odmiennej wizji reform będzie jednak trudne przynajmniej z trzech powodów.

Po pierwsze, państwa Południa będą w negocjacjach zwracać uwagę na realne obniżenie zadłużenia w ostatnich latach (zob. wykres). Nastąpiło to głównie dzięki popandemicznemu odbiciu PKB, odrodzeniu się sektora turystycznego, a zwłaszcza za sprawą wysokiej inflacji, która zredukowała wartość długu względem PKB. Ta tendencja – choć można wątpić w jej trwałość – pozbawia Północ możliwości forsowania politycznej narracji mówiącej o konieczności szybkiego zwrotu w polityce fiskalnej i podjęcia działań na rzecz zmniejszenia zadłużenia publicznego.

**Wykres.** Poziom długu sektora finansów publicznych w wybranych państwach UE w okresie od IV kwartału 2019 do III kwartału 2022 r.




Źródło: Eurostat.

Po drugie, politycznym tematem numer jeden w Unii Europejskiej jest bezwzględna potrzeba zwiększenia wydatków na transformację energetyczną i technologiczną. Ma to stanowić odpowiedź na amerykański plan IRA oraz ubiegłoroczny szok na rynkach paliw. Nie ulega wątpliwości, że trudno będzie pogodzić ten pomysł z „utwardzeniem" paktu. W takim wypadku Południe argumentowałoby – słusznie zresztą – że jedyną opcją jest przeniesienie tych wydatków i zobowiązań inwestycyjnych na poziom wspólnotowy. Berlinowi nie sprzyja przy tym okoliczność, że kwestia ta będzie również omawiana na marcowej Radzie Europejskiej, a więc bezpośrednio wpłynie na przebieg negocjacji o reformie paktu.

Po trzecie, Niemcy i inne kraje o restrykcyjnym podejściu do polityki fiskalnej w UE mogły dotąd liczyć na państwa członkowskie z Europy Środkowej i Wschodniej. W przeszłości podzielały one przekonanie, że stabilność fiskalna oraz niskie zadłużenie mają istotne znaczenie dla kondycji gospodarki europejskiej. Ich ewentualne poparcie dla reform stoi dziś jednak pod znakiem zapytania ze względu na rosyjską agresję na Ukrainę. Wiele z nich planuje radykalne zwiększenie wydatków na obronność, co będzie trudne do pogodzenia z ewentualnym zacieśnieniem polityki fiskalnej. W negocjacjach wokół reformy paktu mogą

więc znaleźć wspólny język z państwami Południa i poprzeć proponowane przez Komisję Europejską zmiany.